SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 53 minutos.)

La Comisión de Hacienda da la bienvenida al señor Prosecretario de la Presidencia de la República, doctor Leonardo Costa, y a la contadora Andrea Testa, a los efectos de realizar aportes vinculados al proyecto de ley sobre prevención y control de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que ha sido enviado por el Poder Ejecutivo.

Para referirse al tema, tiene la palabra el doctor Leonardo Costa.

SEÑOR COSTA.- Muchas gracias, señor Presidente, por esta convocatoria.

A nuestro juicio, este proyecto de ley es trascendente en la medida en que intenta, por la vía legislativa, zanjar algunas de las dificultades que se vinieron presentando en el sistema de prevención y detección del lavado de activos en Uruguay. Desde el año 2000 en adelante -especialmente a partir del año 1998, cuando se aprueba la ley sobre drogas- se comenzó a adoptar una serie de medidas administrativas, muchas de ellas tendientes a fortalecer una unidad de análisis financiero en el Banco Central. Esto se concretó en el año 2001 con la creación de la Unidad de Información y Análisis Financiero.

Asimismo, se establecieron modificaciones en la legislación en lo que tiene que ver con la ampliación de los delitos precedentes del lavado de activos. De esta manera, también se fue aprobando una serie de circulares a nivel del Banco Central, a través de las cuales el Estado obligaba a todas las instituciones de intermediación financiera a fijar mecanismos formales que iban desde la obligatoriedad de la declaración de transacciones por más de U$S 10.000 hasta la necesidad de reportar operaciones sospechosas y llevar una serie de registros acerca de transacciones, etcétera.

Todo eso se fue fortaleciendo, consolidando y funcionando muy bien.

A partir del año 2000, debido a los cambios que hubo a nivel internacional en cuanto a la prevención y control del lavado de activos y al funcionamiento de diversos organismos internacionales, Uruguay fue objeto de dos o tres evaluaciones en las que participó como un par más y que responden a ciertas recomendaciones internacionales en el ámbito del GAFI. Como ustedes saben, el GAFI -Grupo de Acción Financiera Internacional- es un organismo que tiene una subsede en el Cono Sur, a través del GAFISUD.

Las cuarenta recomendaciones de alguna manera responden a los parámetros internacionales que, a través de diversas convenciones como las de Viena y de Palermo, e incluso el Comité de Basilea, fueron adoptando una serie de consejos prácticos de lo que debían tener los sistemas antilavado. Uruguay, formando parte de la OEA y de GAFISUD, también adoptó estas directivas.

El proyecto de ley básicamente recoge las observaciones que a nivel internacional tuvo el sistema antilavado uruguayo. Hace poco el Banco Interamericano de Desarrollo emitió un documento acerca de cómo habían evolucionado los sistemas antilavado desde el año 2000 a la fecha y marcaba que Uruguay era de los que más habían evolucionado por todo lo que hemos estado diciendo, sin perjuicio de tener algunas deficiencias. Entre ellas marcamos la necesidad de ampliar los sujetos obligados por las normas de prevención y control del lavado de activos. Estamos haciéndolo también a sujetos tales como los casinos y profesionales universitarios que tengan que ver con operaciones financieras.

Por vía de la ley establecimos la exoneración de responsabilidad de los sujetos que de buena fe reportan operaciones sospechosas y determinamos el deber de confidencialidad del reporte y la sujeción a las instrucciones que brinde esta Unidad de Análisis Financiero del Banco Central luego de efectuada la denuncia. Esto es fundamental, en la medida en que para que funcione el sistema parte de la base de que quien denuncia tiene que estar exonerado de responsabilidad y, a su vez, el denunciado tiene que darle la garantía al denunciante de la confidencialidad.

Cuando se habla de denuncia -esto es importante- el reporte de una operación sospechosa o inusual responde a determinados parámetros que van a ser marcados, tales como la falta de habitualidad de esa operación, el monto de la transacción que no responde a una tradición o a una operación comercial previa, etcétera. Naturalmente, un sistema antilavado busca que las operaciones sospechosas no sean masivas porque, de lo contrario, deja de ser efectivo. No se comunica cualquier operación, sino sólo aquellas que de alguna manera rompen con un esquema de lo que son las buenas prácticas bancarias.

Asimismo, fortalecemos las potestades de la Unidad de Información y Análisis Financiero, pero ¿de qué forma? Uno de los temas que se reclamó a Uruguay fue la necesidad de intercambiar información entre unidades de análisis financiero de diversos países.

Uruguay tiene una limitación, al igual que muchos otros países, que es que el intercambio de información administrativa sólo puede ser realizado -en Uruguay no debería llevarse a cabo teniendo en cuenta la forma en que funciona el secreto bancario- por vía judicial. El problema práctico que existe en el sistema de control es que para poder ser efectivas las unidades muchas veces tienen que armar el caso. Por ejemplo, la unidad de Brasil con respecto a la de Uruguay manda información acerca de si determinada persona realizó tal o cual transacción. El funcionamiento a nivel mundial -particularmente en Suiza, Luxemburgo o Estados Unidos, entre otros- es el siguiente. La unidad de análisis financiero comunica a su par cómo fue realizada tal o cual transacción y cuál fue el monto. Una vez que se comunican ambas instituciones, ello sirve sólo para armar el caso, pero no para judicializarlo. Esa unidad de análisis financiero del país requirente en ninguna hipótesis puede judicializar el caso. Por lo tanto, para que el Procurador General de ese país pueda requerir a nuestro Juez y, a su vez, éste levantar el secreto bancario, debería suceder que esa información que fue pedida administrativamente sea solicitada por la vía de la cooperación jurídica internacional. Básicamente, buscamos que, amparados en la norma del secreto bancario, el intercambio de información entre unidades de análisis financiero pueda realizarse. Entonces, se vendría a amplificar el secreto bancario al organismo requirente, de manera tal que si éste viola el

secreto incurrirá en las mismas responsabilidades que tenemos cualquiera de los que de alguna manera intervenimos en estos temas.

SEÑORA TESTA.- Un aspecto que también hay que tener en cuenta es que la unidad de información requirente sólo podrá utilizar la información en investigaciones de presunto lavado de dinero relacionadas con delitos precedentes en nuestra legislación.

SEÑOR COSTA.- Esa fue otra de las barreras que pusimos al proyecto de ley. No se puede pedir información que no tenga que ver con algo que en el Uruguay sea delito. Entonces, si se trata de una investigación fiscal en otro país, al no ser delito precedente en el nuestro, lo que hacemos es sellar el sistema para asegurar la confidencialidad.

Se trata de un tema trascendental y sin lugar a dudas en el futuro el Uruguay tendrá que adecuar su legislación. Esta es una forma sana que copia del modelo suizo con la ventaja de que sólo lo hace respecto a nuestros delitos y cumple con los estándares internacionales. En el Uruguay encontramos una fórmula que logró el consenso entre todos quienes participan del sistema.

Asimismo, se amplía el número de delitos precedentes de lavado activo, incorporando la estafa, los delitos de corrupción, la quiebra fraudulenta, la insolvencia fraudulenta, los delitos previstos en los artículos 5º y 7º de la Ley Nº 14.095, los establecidos en la Ley de Sociedades Anónimas de 1993, en la Ley Nº 17.011, y los que tienen que ver con la propiedad intelectual. Lo que intentamos es ampliar la gama de delitos precedentes a algunos delitos financieros que llevaron a procesamientos en el Uruguay durante 2002 y 2003. También incorporamos todo lo que tiene que ver con estafa, corrupción, propiedad intelectual, etcétera. Naturalmente, se incluye la tipificación del delito de terrorismo y de financiamiento del terrorismo, cumpliendo con los requisitos de la Convención para la Prevención del Financiamiento del Terrorismo y de la Convención Interamericana contra el Terrorismo y se mejoran los mecanismos de cooperación internacional para el combate del lavado activo y financiamiento del terrorismo.

A lo largo del proyecto de ley, los señores Senadores podrán ver que se agregan otros artículos relevantes. Hasta el artículo 7º se habla del fortalecimiento del sistema antilavado. El artículo 8º contiene el elenco de delitos precedentes. Del artículo 9º al 18 lo que hacemos es introducir algunos mecanismos que van más allá del tema del lavado activo. Se trata de herramientas para el Poder Judicial en la lucha contra el delito de lavado activo, el terrorismo y los delitos de drogas. También se introduce la técnica de la entrega vigilada, que es un procedimiento muy común a nivel internacional, sobre todo en la Convención de Palermo y en las Convenciones de Viena. Asimismo, se establece la necesidad del agente encubierto. Estas dos técnicas, básicamente, tratan de lograr desarticular organizaciones de narcotráfico -es decir, del crimen organizado-, muchas veces a través de la infiltración, siempre con autorización judicial previa. Es importante destacar esto último, ya que siempre se actúa bajo la égida de una autorización judicial.

Por su parte, el artículo 17 establece un procedimiento por el cual, en los casos en que exista extradición, se realice la entrega inmediata del extraditado para los delitos previstos en este anteproyecto, salvo que la ley reprima el delito con un mínimo de penitenciaría. Esto significa que cuando hay una solicitud de extradición de un país requirente vinculada a los delitos que se consagran en esta ley -básicamente, el de lavado de activos- sólo se podrá detener la extradición si ocurre un delito en Uruguay que tenga como mínimo pena de penitenciaría. Tal como conversábamos antes de empezar esta reunión, si por ejemplo una persona que está por ser extraditada por un delito de lavado de activos comete una lesión leve en la cárcel para evitar la extradición, este artículo no lo permitirá y podrá ser extraditada.

Los artículos 19 a 21 penalizan las actividades terroristas y su financiamiento, tal como señalábamos anteriormente.

Los artículos 22 y 23 establecen la posibilidad de congelar activos pertenecientes a organizaciones terroristas. Esta disposición también es importante por lo siguiente. A Uruguay frecuentemente le llegan solicitudes de congelamiento de fondos; afortunadamente, en todos los casos se ha corrido la información a través del sistema y en ninguno de ellos han aparecido fondos provenientes de este tipo de organizaciones terroristas. El problema surgiría si en algún caso se confirmara que dichos fondos existen. ¿Qué se debería hacer entonces? Lo que establecemos es un mecanismo por el que se congelan administrativamente y, si a las 72 horas no se presenta prueba suficiente, se levanta el congelamiento. De esta manera se da la posibilidad al juez para que intervenga, ya que muchas veces las transacciones son instantáneas. Esto también forma parte de las tendencias internacionales en la materia y, lo único que Uruguay agrega, siguiendo una tradición "garantista", es la intervención del juez. Esto no ocurre en casi ningún país y nosotros creemos que, al igual que sucede cuando se cierra un comercio por no pagar impuestos, siempre tiene que darse la posibilidad de la intervención judicial especialmente porque muchas veces las solicitudes pueden no ser motivadas. En ese sentido, hacemos mucho hincapié en que la solicitud tiene que venir precedida por un informe de algún organismo internacional de manera de que no sea un país el que, en forma unilateral, determine que Fulano de tal puede estar formando parte de una organización terrorista.

El artículo 24 también es de relevancia, sobre todo teniendo en cuenta algunos antecedentes que ha tenido el Uruguay al respecto ya que establece el control transfronterizo de divisas. Hemos tenido algunos casos de dineros que vienen por el aeropuerto y por exportación de mercadería no tienen ningún tipo de declaración. Creemos que, sobre todo cuando están en depósito fiscal, la necesidad de la declaración ayuda a controlar el fenómeno y, en todo caso, a reportar si existe alguna transacción sospechosa.

El artículo 25 consagra la obligación de registrarse ante el Banco Central a todas las personas físicas y jurídicas que presten servicios de tipo contable y administrativo a entidades que desarrollan actividad financiera en el exterior. Este tema es importante, especialmente, por el asesoramiento que pueda desarrollar alguna de estas personas a instituciones "off shore", etcétera, en el exterior del país.

El artículo 26 establece -a solicitud de magistrados que formaron parte de algunos seminarios que organiza la Junta Nacional de Drogas- la posibilidad de confiscar dinero cuando el presunto implicado se ausenta del país y, si en un plazo de más de 6 meses contados a partir del libramiento de la orden de prisión para la ubicación del imputado este no se presenta, en ese momento se pueden confiscar esos bienes y caduca la pretensión que esa persona pueda tener sobre los objetos incautados. Se ha dado la particularidad de que la Policía incauta bienes y como la persona no está en el país se le hacen los llamados a través de INTERPOL. A su vez, la persona viene dos años después sin nunca haberse presentado, inclusive declarado culpable, y el bien -que se empieza a deteriorar- queda con pérdida de valor y con la responsabilidad de quien tiene que ser el depositario que, generalmente, es la Policía. Lo que se busca es que pasados seis meses de la convocatoria, si esa persona no se presenta, caduca la posibilidad de solicitar ese objeto incautado.

El artículo 27 apunta nuevamente a la especialización de Jueces y Fiscales en el combate de los delitos tales como lavado de activo y otros que son de tipo económico y que se establecen a texto expreso.

SEÑOR ATCHUGARRY.- En el artículo 8º del proyecto, ¿se plantea alguna ampliación? Parecería que la mecánica planteada es que ya hubo un artículo 81, agregado a la Ley de 1974, la cual refiere a sustancias psicotrópicas, incorporando al mismo tratamiento una serie de ítems. Me gustaría tener algún comentario, por lo menos, en cuanto a qué se propone incorporar por esta misma mecánica y con qué alcance.

SEÑOR COSTA.- En el artículo 81 se habla del tráfico ilícito de obras de arte, animales o materiales tóxicos, pero a partir de la palabra "estafa" se amplía la nómina de delitos precedentes. En la ampliación que habíamos hecho, justamente observamos que no se incorporaba la estafa como delito precedente o fraude en la legislación anglosajona. Nosotros aprovechamos la oportunidad y teniendo en cuenta lo que han sido algunas de las experiencias en casos de quiebras fraudulentas, que muchas veces van acompañadas de delitos de lavado de activos, si existe un delito de quiebra fraudulenta también puede existir un delito de lavado de activo, con la posibilidad de que se tipifique esa conducta como tal.

Asimismo, incluimos la insolvencia fraudulenta, los delitos previstos en la Ley de Sociedades, los delitos de corrupción previstos en la Ley Nº 17.011 y los delitos contra la propiedad intelectual.

Lo que hace esta norma es ampliar la gama de delitos precedentes, modificándola, si se quiere, a las mejores prácticas y, a su vez, incorporando una de las recomendaciones que tuvo Uruguay en cuanto a la necesidad de incorporar la figura de la estafa dentro del espectro de delitos precedentes al del lavado de activo por parte de GAFISUD en el año 2002. Justamente se está buscando cumplir con esas recomendaciones pero también hacer algo práctico ya que han sucedido casos en el Uruguay de delitos como los ocurridos en los años 2002 y 2003 contra la Ley de Sociedades y que iban acompañados, muchas veces, de lavado de activo.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Se podría encaminar una consulta a algún penalista porque esto, como bien dice el Prosecretario, no toca la redacción hoy existente del artículo 81, pero confieso que tiene un lenguaje que, en una primera lectura y no estando en el tema penal, puede sembrar algunas dudas.

En el artículo 81 se dice que "Los delitos tipificados en los artículos 54 a 57 de la presente ley se aplicarán también", por lo que quisiera saber si "se aplicarán" implica las penas o la conducta delictiva.

SEÑOR ASTORI.- Aparte de que en lugar de "incorporado" tenemos que aludir a la redacción dada por la Ley Nº 17.343, creo que quizás podríamos modificar la redacción -obviamente, sujetos a las consultas especializadas- y señalar algo así como que los delitos aludidos en los artículos 54 a 57 de la presente ley quedarán también tipificados cuando su objeto material aluda o refiera a todo lo que viene después. No es que vaya a implicar delito, sino que acá lo que se está ampliando -en mi interpretación- es la tipificación de los mismos, es decir, ampliando la cobertura de la tipificación del delito. Entonces, la idea es que el delito quedará también tipificado cuando su objeto material refiera a todo lo que viene después.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Eso parece ser lo que quiere decir la ley -y señalo que comparto lo expresado por el señor Senador Astori-, pero eso implicaría, por ejemplo, que la infracción a la Ley de Sociedades Anónimas tipifica al mismo tiempo estos delitos.

Reitero que nunca estudié Derecho Penal y que no estoy en el tema, pero me parece que sería bueno buscar un pequeño apoyo para dejar armonizadas las normas. Desde ya me sumo a las correcciones señaladas por el señor Senador Astori que comparto. Más allá de todo eso, sería conveniente que algún especialista en el tema nos diga cómo debe interpretarse la norma o, eventualmente, nos realice algún aporte de redacción. Tengo la impresión de que podemos estar -aunque no creo que esa sea la intención de la norma- unificando penas en lo que hace a todos estos delitos; esa puede ser una lectura. No creo que se trate de la misma conducta delictiva, pero habría que expresarlo claramente, por ejemplo, señalando que estos delitos siguen siendo lo que hasta ahora, delitos autónomos, pero el tratamiento en cuanto a información va a ser éste.

SEÑOR COSTA.- Obviamente, la redacción no es buena, porque en su origen no lo es. De cualquier manera, la lógica que tiene el delito de lavado de activos es que para que se configure como delito autónomo tienen que existir los caracteres normales de cualquier delito, pero como conductas precedentes tiene que haber alguna de las que se describen aquí. Por ejemplo, si hay un tráfico ilícito de personas y eso, a su vez, genera una ganancia y esa ganancia es legitimada a través de su introducción en el sistema financiero o en la compra de bienes, etcétera, el delito autónomo es justamente, no ya el tráfico de personas -que es un delito de por sí- sino la conducta de haber legitimado ese activo que obtuve de un delito a través de una actividad lícita. Eso es lo que se está estableciendo como tal y esa es, en cierta forma, la lógica. No es que nosotros hayamos modificado el delito de la Ley de Sociedades Anónimas, sino que lo que decimos es que si una persona cometió un delito contra esa ley que de por sí tiene una sanción y que de por sí va a ser penado debe ser contemplado.

Aclaro que no tengo ningún problema en analizarlo; es más, me parece una buena ocasión para modificar y mejorar la redacción. Por lo tanto, si el señor Presidente me lo permite le pediría al doctor Gonzalo Fernández, quien nos ha dado ya una mano, o a algún otro penalista, que nos ayude a lograr una mejor redacción.

SEÑOR ASTORI.- Me sumo a la inquietud de hacer lo posible en esta difícil etapa legislativa que estamos viviendo para tratar de darle aprobación lo antes posible a este proyecto de ley. Espero que alcancemos este objetivo a la brevedad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal como se ha planteado, quedamos a la espera del informe sobre el artículo 8º.

SEÑOR COSTA.- Quisiera agregar algo más.

Ante todo, agradezco las palabras del señor Senador Astori, porque creo que este artículo -a pesar de lo que representa este año- va a ser de enorme utilidad para la próxima Administración, porque estos estándares se van a ir consolidando. Esto tiene relación con la buena incorporación de Uruguay a todos estos mecanismos internacionales, así como también con el compromiso del país en la búsqueda de una mejor legislación. Se ha hablado mucho respecto a si en el Uruguay se lavan o no activos. Entonces, a mi juicio, lo que tenemos que decir es que en el país, por encima de todo, hay una respuesta firme de la legislación para prevenirlo. De lo contrario, vamos a ser rehenes de la mala prensa que muchas veces nosotros mismos generamos, pero otras tantas se genera por razones ajenas al propio delito.

Por todas estas razones, sería muy bueno que la próxima Administración comenzara a actuar con este texto u otro mejorado, porque este tema el año que viene va a estar presente.

En otro orden de cosas, quisiera dejar a la Comisión dos informes que son las dos recomendaciones que tuvo Uruguay en la primera Ronda de Evaluación de GAFISUD que, a mi juicio, van a ser de utilidad porque, concretamente, este proyecto de ley las tiene en cuenta. El otro documento refiere a las cuarenta recomendaciones de GAFI y a las ocho contra el terrorismo que, de alguna manera, también son la base de esta iniciativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a nuestros invitados la información brindada.

(Se retira de Sala el señor Prosecretario de la Presidencia y la contadora Testa.)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica.)